联 合 国　　S/2001/511

安全理事会

Distr.: General
22 May 2001
Chinese
Original: English

2001 年 5 月 21 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提到安全理事会 2000 年 12 月 19 日第 1333（2000）号决议，其中第 15(a)段请我任命一个专家委员会，以建议如何监测该决议第 3 和第 5 段所要求的军火禁运和恐怖份子训练营地关闭情况，并让委员会在其任务期限结束时向安理会提出建议。

继我 2001 年 3 月 8 日的信（S/2001/206）之后，谨向你转递该委员会向我提出的报告。请将该报告提请安全理事会成员注意为荷。

科菲·安南（签名）

01-37827 (C)　　240501　　240501

附件

2001 年 5 月 18 日安全理事会关于阿富汗问题的第 1333（2000）号决议所设专家委员会主席给秘书长的信

谨代表关于阿富汗问题专家委员会的成员转递根据安全理事会第 1333(2000)号决议第 15(a)段提出的报告。

谨请向安全理事会主席转交这封信及其附文，请其加以注意。

顺致最崇高的敬意。

安全理事会关于阿富汗问题的第 1333（2000）号决议所设专家委员会主席
海尔·门克里欧斯（签名）

附文

根据安全理事会第 1333（2000）号决议第 15(a)段任命的专家委员会关于监测对塔利班的军火禁运和在塔利班控制下的阿富汗地区内的恐怖份子训练营地关闭情况的报告

摘要

1999 年 10 月 15 日，安全理事会一致通过第 1267（1999）号决议，其中要求在阿富汗境内的塔利班交出乌萨马·本·塔利班，以便将他绳之以法，并要求塔利班停止窝藏和训练国际恐怖份子及其组织。自通过该决议以来，塔利班并未采取任何步骤遵行安全理事会在第 1267（1999）号决议中的要求，即交出乌萨马·本·塔利班，停止窝藏和训练国际恐怖份子及其组织。因此，安全理事会 2000 年 12 月 19 日通过第 1333（2000）号决议以加强第 1267（1999）号决议，并对塔利班采取进一步措施。

为了作出有关禁运适当的决定，安全理事会认识到必须有一个有效机制，监测遵行上述决议所规定的要求的程度。因此，安理会决定在第 1333（2000）号决议第 15(a)段设立一个专家委员会。就如何(a) 监测军火禁运和(b) 关闭恐怖份子训练营地提出建议。因此设立一个有五名成员的委员会，于 2001 年 3 月 19 日开始运作，并在六十天内提出报告。

为了执行其任务，委员会与阿富汗邻国或实际参与决议的国家，人称“六国加两国小组”的国家，即中国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、俄罗斯联邦和美国举行一系列实况调查和收集情报会议。

所有被访问的国家强调如果阿富汗不稳定，它们本身的稳定和安全就会受到威胁。它们都同意不能用军事办法解决冲突。它们强调必须达成政治解决，这最终是阿富汗人民的责任。

为使办法行之有效和确保联合国的信誉，必须厉行制裁。不过，制裁必须被视为促使塔利班参加有意义的谈判的行动，导致在阿富汗建立基础广泛、多族裔、完全负责的政府。

六国都向委员会说，它们遵守安理会第 1267（1999）号和第 1333（2000）号决议，并由其边境管制处执行安理会的规定。这些处的组成在各国不同，但主要是由海关人员、边防卫队或警察及警卫人员组成。在一些情况下，也包括军队。

这些边境管制处的效力取决于其训练、所拥有的设备和其他地方因素，例如支助立法。所有被访问的国家说它们欢迎国际社会的援助，增强在管制处与有组织犯罪、贩毒和贩卖军火及非法移民活动进行战斗的能力；因此，加强“六国”的边境管制能力是，特别是在设备、技术、训练和立法方面应采取的措施的主要方面。

委员会建议监测军火禁运和关闭恐怖份子训练营地的最佳办法是使用每个阿富汗邻国均已建立的机制和加强这些国家的努力，在每个国家设立强制执行制裁支助小组。这些强制执行制裁支助小组由海关、边境安全和反恐怖主义专家组成，应构成联合国阿富汗制裁监测和协调办事处（制裁监测和协调处）的基础。制裁监测和协调处由一名主任负责和其工作人员为专门人员，支助小组在外地的工作及帮助小组核查和向制裁委员会报告关于违反制裁的指控，以及每个国家在提高边境管制和反种族主义活动的效力方面所取得的进展。

委员会的其他建议载在本报告的建议部分。

为了保障安全和加速采取行动，委员会建议所建议的强制执行制裁支助小组设在阿富汗邻国境内的联合国办事处。

一. 导言

1. 1999年10月15日，安全理事会一致通过第1267（1999）号决议，要求在阿富汗的塔利班交出乌萨马·本·拉丹，以便将他绳之以法，并要求塔利班停止窝藏和训练国际恐怖份子及其组织。

2. 自安理会通过第1267（1999）号决议以来，塔利班并未采取任何步骤遵行安全理事会关于交出乌萨马·本·拉丹和停止窝藏和训练国际恐怖份子及其组织的要求。因此，安全理事会2000年12月19日通过第1333（2000）号决议以加强第1267（1999）号决议，对塔利班实行进一步措施。

3. 安理会第1333（2000）号决议，除其他措施外，对塔利班强制执行军火禁运和要求关闭所有恐怖主义训练营地，从2001年1月19日起为期一年。一年后，安全理事会将决定塔利班是否遵行其要求，在可将他绳之以法的地方交出乌萨马·本·拉丹和关闭恐怖主义训练营地。

4. 为了作出适当的决定，安理会认识到需要有一个有效机制，监测遵守有关决议中所规定的要求的程度。因此，安全理事会第1333（2000）号决议第15段明确“请秘书长与委员会协商：任命一个专家委员会，在60天内建议如何监测军火禁运和恐怖份子训练营地的关闭情况，除其他外，包括利用会员国通过国家手段获得并提供给秘书长的情报。”

5. 因此秘书长任命一个五人专家委员会，于2001年3月19日开始运作，其成员如下:

海尔·门克里欧斯先生（厄立特里亚）（主席）

雷纳尔多·阿西利亚先生（菲律宾）

迈克尔·钱德勒先生（大不列颠及北爱尔兰联合王国）

马哈茂德·卡西姆先生（埃及）

阿蒂略·诺韦尔托·莫尔特尼先生（阿根廷）

目的

6. 本报告的目的是根据第1333（2000）号决议的要求，就如何监测军火禁运和关闭恐怖份子训练营地，提出切实有效和可接受的建议。

7. 从委员会开始运作起，很清楚购买军火和弹药及训练恐怖份子的经费筹措是整个问题的组成部分。因此，委员会在适当的每一级研究此问题，因为塔利班将从生产和出售毒品所获得的金钱用于支助阿富汗境内的战争和训练恐怖份子。

背景

8. 阿富汗是一个地势险峻的山区国家，境内有沟壑以及富饶的河谷。历史上东西方之间和南亚与北亚之间的贸易通道以及古老的丝绸之路跨越全境。阿富汗的边境线总长5 529公里，分别与下文所示的六个国家接壤（顺时针方向）。正式得到承认的国际入境点不多，并且相距很远（见下表和地图），但是有一些次要入境点和许多非正式的过境点，特别是在阿富汗-巴基斯坦边界线上。走私或按当地人的说法“交易”是该地区的传统。但是，如果有关国家政府不采取有力的反走私政策，大部分违禁品将继续出入于官方入境点。

邻国	共有边境线（公里）	国际入境点
伊朗	936	Islam Qala[通往 Herat 的公路上]
土库曼斯坦	744	Serhetabat（前 Khuska）和 Imamnazar
乌兹别克斯坦	137	Termez(目前已关闭)
塔吉克斯坦	1 206	Dusti
中国	76	

巴基斯坦	2 430	Torkham（khyber Pass）和 Chaman

9. 这些国家的边境地区的地势和特征很不相同。阿富汗与伊朗伊斯兰共和国和土库曼斯坦接壤的大部分地区是起伏绵延的荒漠，而与巴基斯坦接壤的大部分地区却是险峻的山地。北部与乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦接壤的边境地区以及与土库曼斯坦接壤的一小部分地区边界划分明确，而且 Amu Darya(或 Darya ye-Panj)河帮助了对边境的管制。阿富汗在沿河有三个港口：Keleft（与土库曼斯坦接壤）、Jeyretan（与乌兹别克斯坦接壤）和 Shir Khan(与塔吉克斯坦接壤)[见地图]。

10. 关于阿富汗最近的局势详情以及委员会大部分讨论的背景情况，请参阅秘书长 2001 年 4 月 19 日的最近一次关于“阿富汗的局势及其对国际和平与安全的影响”的报告（A/55/907-S/2001/384）。

二. 方法

11. 为了实现上述目的，委员会展开了一系列调查，并与阿富汗邻国或具体涉及有关决议的国家举行会议，以收集情况。上述国家即所谓的“六国加两国”。委员会首先与这些国家常驻联合国代表团接触，然后在其各自首都（除北京外）会晤了政府的有关代表。对该地区的出访花去了分配给委员会时间的整整四个星期，出访的顺序如下：华盛顿市、莫斯科、阿什哈巴德、杜尚别、塔什干、德里、伊斯兰堡、德黑兰。

12. 上述访问由这些国家的外交部负责，访问中与负责边境管制、警察、海关和安全事务的所有部门进行了讨论。此外，根据需要，委员会还会晤了国防部官员。

13. 委员会希望从主管官员那里听取关于以下方面的第一手情况：这些国家政府对安全理事会有关决议的承诺执行情况以及自安全理事会决议生效以来它们为保证有效执行制裁所采取的措施。委员会还寻求了解这些国家现有机制的成功情况以及各国政府在保证遵守制裁方面所遇到的任何问题和困难。

14. 中国是委员会唯一没有访问的国家，主要原因是要求委员会在很短的时间内提出建议。但是，委员会会见了中国常驻联合国代表团成员以及中国驻土库曼斯坦大使和驻巴基斯坦大使。

15. 遗憾的是，委员会访问阿拉伯联合酋长国的要求一开始遭到拒绝。虽然后来阿拉伯联合酋长国核准了，但是，提议的日期（6 月 2 日之后）远远超过委员会任务的时间规定。因此，委员会面对着关于武器禁运和洗钱的悬而未达的问题。

16. 塔利班当局通过其代表要求会晤，但是尽管委员会作了准备和安排，并在巴基斯坦时留出了前往喀布尔和/或坎大哈的时间，但是，会晤未能实现。不幸的是，拉巴尼毛拉的去世及其后塔利班举行的公开吊唁正好与委员会访问伊斯兰堡的时间相同。上述活动可能正好给了塔利班一个借口，不与委员会举行会晤。

17. 除了会晤阿富汗邻国的代表之外，委员会还在维也纳会见了联合国秘书处药物管制和预防犯罪办事处的代表以及《瓦塞纳尔安排》组织的主任；委员会在纽约会晤了人道主义事务协调厅（人道协调厅）的代表以及参与安盟制裁监测机制事务的专家；在布鲁塞尔会晤了现已解散的前南斯拉夫协助制裁监测团前成员并在里昂会晤了国际刑事警察组织成员。委员会特别有兴趣了解这些机构的现有机制，这些机制的运作情况以及可能存在的合作机会。委员会还在巴黎和伦敦与法国和联合王国政府官员举行了协商。

18. 此外，委员会还与一些其他人士和官员举行了几次非正式会晤，他们对该地区局势的了解极有价值。

19. 联合国开发计划署（开发计划署）驻地办事处对委员会访问阿富汗邻国提供了极好的后勤支助和帮助。

三. 委员会的调查结果

A. 总的看法

20. “六国”都向委员会申明，它们准备遵守安全理事会第 1333（2000）号决议和第 1267（1999）号决议，但是巴基斯坦、土库曼斯坦和中国对上述两项决议有些保留，后两个国家保留程度较低。

21. 所有受访国家都强调以下事实，如果阿富汗不稳定，它们自己的稳定与安全就会受到影响。所有国家都同意，军事手段不能解决问题。必须找到政治解决办法，这最终是阿富汗人民的责任。

22. 必须严格实施制裁，从而确保联合国的信誉和制裁的有效性。但是必须将制裁看作是一种手段，是为了让塔利班参加有实际意义的谈判，从而建立一个基础广泛、多种族和代表所有方面的政府，这一政府将有利于阿富汗各族人民。

23. 要有效地监测制裁，直接参与的会员国必须全面承诺实施制裁。这里特别指的是与阿富汗接壤的六个国家，即中国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦（“六国”）。

24. 委员会听取了以下详细的情况介绍：受访国家如何管制其与阿富汗接壤的边境，包括部署的执法机构大至的数量和种类，例如，海关、边防卫队和保安机构。六国专门管制其与阿富汗接壤边境的边防卫队总数加起来约有 100 000 人。各国所采用的方法、支助性立法以及各种边防管制措施的有效性各不相同。所有受访国家都表示希望使边防服务现代化，它们表示欢迎国际社会提供培训和设备。因此，加强阿富汗邻国的边境管制能力是确保有效监测所应采取的关键措施之一。

25. 委员会还注意到，六国在如何有效管制其边界方面缺乏协调。造成这一状况的原因之一是它们之间的政治关系不佳。另一原因是它们在政府和安全机构上的差异，许多机构往往具有集权和条块分割的结构。

26. 该地区所有国家受毒品贩运的影响，各国使用毒品的人口都在增加。因此，控制麻醉品进入符合这些国家的真正利益。它们已经接受前来的国际人员帮助他们解决这一棘手的问题。

27. 因此，药管办事处现在能够在该地区设立驻地办事处，并在驻地办事处和维也纳总部的代表之间建立评价和报告机制。（下文第 55 至 65 段更详细地介绍毒品贩运问题与委员会任务之间的联系）。

28. 另一个相关的重要问题是出入塔利班控制的阿富汗地区的非法航班，必须解决这一问题。制裁委员会已经根据安全理事会第 1267（1999）号决议，建立了一项核批和监测出入塔利班控制领空的特许航班的机制。但是，目前尚不存在观察和核查出入塔利班控制的阿富汗地区非法航班的手段，而这些航班是违反禁运、将武器、恐怖分子和现款运入的可能途径之一。

B. 加强武器禁运

29. 武器禁运的目的是制约塔利班继续向武装恐怖份子提供物质支持的能力和打内战的能力。禁运包括：禁止向塔利班控制的阿富汗领土出售或提供武器、弹药和有关物资，禁止出售或提供与塔利班控制下武装人员的军事活动有关的技术咨询、援助或训练。

30. 委员会在若干场合获悉，塔利班拥有的武器绰绰有余。鉴于六国遵守了安理会第 1333（2000）号决议，“……没有任何武器经这些国家边界进入塔利班！……”所有国家均报告称，阿富汗一直而且将继续因武器过剩而深受其害，特别是长期以来从各种来源囤积的小武器和轻型支援武器。许多国家，尤其是巴基斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦等国均抱怨说，各种武器正从阿富汗流入其国内，显然是提供给持不同政见的极端份子集团的。

31. 根据逻辑，并考虑到在过去几次攻势中所有类型的武器数量均有增加，因此对塔利班而言，迫击炮、大炮、远程火箭系统和坦克所用的弹药的供应是一项

庞大的后勤任务。相信塔利班现在还能依靠以前的库存苟延残喘的想法是十分幼稚的。这一补充数量相当庞大，一定涉及大量卡车和/或运输机飞行架次。即使有人提出，塔利班在安理会第 1333（2000）号决议于 2001 年 1 月 19 日生效之前已收到大量弹药和物资，但很有可能的是，随着攻势的准备工作加紧进行，塔利班需要补充其库存。

32. 除了弹药，塔利班的坦克和装甲运兵车还需要柴油，直升飞机和米格—21 战斗轰炸机则需要飞机涡轮燃料。一架米格—21 飞机平均每飞行 35 分钟就耗油 4 000 升，这意味着即使活动不那么频繁，也必须有大量燃油运进塔利班控制的地区，特别是在战斗加剧时，更是如此。因此，委员会认为，应迫切关注飞机涡轮燃料的问题，有可能的话，还应关注制裁时具体提到的装甲运兵车所需特殊液体和润滑油的问题。

33. 武器在阿富汗境内外的流入和流出是造成中亚地区不安全和不稳定状况的主要长期原因。因此，六国必须在区域和国际两级强化执行有效的军备控制措施，以对付这个对国际和平与安全的严重挑战。

34. 然而，必须结合更广泛的、针对其他领域的军备控制措施来看待就阿富汗问题提出的任何措施。最近，国际社会在非法武器贸易方面采取了若干主动行动，联合国安哥拉、卢旺达和塞拉利昂问题专家委员会以及瓦塞纳尔安排集团也取得了成就，从而提出了一些旨在改进军备控制措施的建议。其中一些措施有必要结合安理会第 1333（2000）号决议的范围内针对阿富汗境内的局势，特别是《行动纲领》草案（A/CONF.192/PC/L.4/Rev.1）建议在全球、各区域和各国执行的各项准则。该方案草案将提交给即将在纽约举行的联合国小武器和轻武器非法贸易各方面问题大会（2001 年 7 月 9 日—20 日），以便加以最后审定。

35. 在国家一级，应通过立法，以加强对非法武器流通的控制并尊重制裁制度。如果存在必要的政治意愿和体制，最终措施还可包括使最终用户证书标准化，从而使这类证书更难伪造和被误用，这些措施还可包括实行一个更有效的标明和查找武器的制度。这些国内努力应与区域及国际两级的同类措施协调。

36. 尤其应鼓励各成员国把联合国制裁纳入其国内立法，起诉那些经裁决犯有违反制裁之罪的本国国民及公司。

37. 委员会注意到参与瓦塞纳尔安排的国家迄今所取得的进展，但也注意到六国中没有一个国家是该集团的成员。应鼓励有资格的国家成为瓦塞纳尔集团的积极成员，而它们遵守《安排》的承诺不仅对于强化制裁，而且对于全面减少对整个地区的威胁而言都是一个积极的信号。

38. 委员会认为，各国如果不能完全控制武器交易，至少应严格规范所有由“经纪人或中间商”进行的所有武器交易。需要武器主要是为了保卫国家，抵御外来侵略或在国内维持法制，无论威胁是来自罪犯还是恐怖份子。因此，各国间应有可能就武器和弹药的销售达成协议，购置武器的国家和另一国的制造商之间也有可能直接达成协议，但武器的出口应得到制造国的核准。必须鼓励各国通过立法严格控制这种邪恶的交易。应考虑对所有已知经纪人进行登记，严厉惩治那些违反国内立法或联合国制裁的人。

39. 强化武器禁运的一个重要措施是公布有关违反最终用户证书情况的资料，包括所涉公司、国家和个人的姓名，以及未经核准将武器转手第三者之情事。附件 1 按优先顺序列出一系列措施，应由一个为监督实施武器禁运而设置的机构与其他国际军备控制组织一道采纳。除了所列措施外，国际社会必须落实以下重要的军备控制制度，监测机构也应予以重视：

- 解决非法供应的问题
- 法律、规章以及后继刑罚的透明度
- 支持现行立法
- 立法的标准化
- 引渡和相关司法程序
- 制造、许可证和出口条例的透明度

• 建立国际小武器和轻武器登记处

40. 正如上文（见第 28 段）所述，委员会担心，现在没有任何手段可以监测出入塔利班控制的阿富汗领土的非法飞行活动。此项关切已向伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦提出，特别是关于有些荷枪实弹的飞机为塔利班运来坦克、迫击炮和大炮炮弹。两国均证实，由于地形的关系，加上飞行员对低空飞行的决心和经验，它们几乎不可能在其空中交通管制雷达上发现这类飞机的行踪。那些有能力观测飞机进出塔利班控制的阿富汗领土活动的会员国，有理由协助向委员会在本报告下文提议设立的监测机制提供有关数据。

C. 关闭恐怖份子的训练营地

41. 很多报道指出，在塔利班控制的地区存在着训练恐怖份子[1]的营地。有大量外国恐怖份子为塔利班而战，他们认为自己参加的是“圣战”，在许多情况下，这也是他们所受军训的一部分。有迹象表明，塔利班不得不更多地依赖于“阿拉伯一阿富汗人”、巴基斯坦新兵和“雇佣兵”，以打败联合阵线，因为本土的阿富汗人已对战争感到厌倦，越来越不愿意应征入伍。

42. 塔利班新兵的一个重要来源是在邻近阿富汗边界、巴基斯坦境内的许多马德拉萨学校(宗教学校)。这些学校的课程中包括训练各种火器的使用。现正鼓励这些学校的年青男子、甚至男孩（包括阿富汗难民和巴基斯坦国民）以伊斯兰的名义为塔利班而战。这种“强迫”征兵是公开进行的，在阿富汗夏季攻势期间，这类学校往往关闭。一些巴基斯坦政府官员承认知道这类宗教学校进行的准军事活动。尽管官方表示对这些活动的忧虑，也曾一度试图使课程标准化，但未获成功，他们的活动显然获准依旧继续。

43. 因此，必须鼓励巴基斯坦管理马德拉萨、特别是座落在阿富汗边界附近的此类学校的课程，并积极控制本国国民和其他国家国民出入阿富汗的行动。

44. 至于那些训练营，许多都是简陋和原始的，可轻易摆平，并可迅速将营员遣散至其他地点。但其他一些情况是，恐怖份子似乎在“正规”的塔利班军事设施接受了一些或部分训练，这使得总体情况变得复杂化，并使解决问题更加困难。

45. 安全理事会第 1333（2000）号决议的第 15(a)段要求委员会的建议中包括关于利用会员国通过国家手段获得的情报的建议。众所周知，目前存在着可提供的、特别关于恐怖份子训练营地的详细情报，这是有效监测机制重要的组成部分。应将这一情报以及来自所有其他所涉国家的情报提交到一个可以进行核对、交叉查证及分析的中心。这项活动必须有定做的数据库并由具有适当学科专长的专业工作人员加以管理。

46. 塔利班“当局”对关闭阿富汗境内恐怖份子训练营地的任何举动必须得到现场核查，并得到有关会员国提供的成像数据的佐证。

47. 但是，委员会认为，如果目的是要制止塔利班向国际恐怖主义份子提供庇护和一个能够不受惩处地进行活动的基地，关闭营地是不够的。虽然安理会第 1333（2000）号决议第 3 段要求塔利班“……关闭其控制区内所有训练恐怖分子的营地……”，但这一要求只不过是重申安理会第 1267（1999）号决议第 1 段的坚决要求，该段对停止庇护、训练和支助恐怖主义份子活动，有更详细的规定。

48. 如果塔利班遵守国际社会的这一要求，塔利班必须将“外国”恐怖主义份子驱逐或遣返；这本身就是一个问题，因为这些人中有许多人会在原籍国受到起诉。但是，那些只在阿富汗境内同塔利班一道作战的外国募兵或志愿军、特别是从巴基斯坦与德拉萨（宗教学校）搜罗的“夏季攻势增援部队”（参看上文第 42 段），也许可以遣返，最好在国际监督下进行（例如由红十字国际委员会监督）。

[1] 为了委员会任务之目的，安理会第 1333（2000）号决议提到的“恐怖份子”是指那些为达到宗派目标，正准备和经训练后对阿富汗以外的国家之非战斗目标进行有预谋、有政治动机之暴力行动的秘密特务或亚国家集团份子，其中包括阿富汗人和来自其他国家的人。

49. 因此，委员会结论认为，假定塔利班同意任何这种关闭和“遣返”进程，国际社会的这些要求必须作为任何导致阿富汗全面和平计划的谈判的一个组成部分。

50. 委员会在访问过程中，无法确定恐怖主义份子出发到阿富汗境外活动时所采取的任何特定行动模式或特定路线。对于恐怖主义份子跨越哪边国家的边界，委员会所收到的报告也是互相矛盾的。有些国家坚决指称，乌兹别克斯坦伊斯兰运动成员跨越土库曼斯坦前往乌兹别克斯坦；别的一些国家则指称乌兹别克斯坦伊斯兰运动毫无阻碍地跨越塔吉克斯坦前往乌兹别克斯坦。巴基斯坦官员则明白地说，为了一大堆理由，根本不可能控制跨越巴基斯坦同阿富汗边界的流动。

51. 另一个要关切的领域是，如何确定“恐怖主义份子”的身分。委员会获知许多恐怖主义份子都是使用别名进行活动的。除了外国恐怖主义份子来源众多之外，巴基斯坦官员说几乎不可能区别东阿富汗的普什图人和可能跨界进入阿富汗的巴基斯坦西北边境省的普什图人。跨越阿富汗和巴基斯坦边界的其他种族群体也是一样。

52. 因此，委员会认为必须采取两面处理办法。关于关闭营地方面，应先建立一个监测组织，运用成员国提供给秘书长的情报，对情况取得一个非常全面的了解，然后根据所了解的情况，广泛地和定时地公布塔利班所控制的阿富汗领土内恐怖主义份子训练设施的地点和使用情况。与此同时，应敦促巴基斯坦当局对其领土内的马德拉萨（宗教学校）以及跨越巴基斯坦——阿富汗边界的人民流动实施更有力的管制。

53. 委员会充分理解这一广长边界的种种情况，包括杜兰德线的背景、无法进入“部落区”的问题、边界漏洞、地形复杂和其他的种族对抗行为。但是委员会深信，巴基斯坦在国际社会充分支持下，仍可采取若干措施和技术，以加强巴基斯坦政府在控制跨越其边界的流动这一困难而具有挑战性的工作上的力量。

54. 委员会还认为，全面改进控制工作、特别是阿富汗和巴基斯坦边界的控制，也有助于防止武器和弹药朝阿富汗或巴基斯坦贩运，以及制止麻醉品流动。

D. 贩卖毒品

55. 委员会的任务范围虽只限于就如何监测武器禁运和关闭恐怖主义份子训练营地提出建议，但委员会认为也必须审查塔利班非法买卖毒品的情况。塔利班使用生产和买卖鸦片和海洛因所得的资金来购买武器和其他战争物资，以及提供训练恐怖主义份子和支助这些极端份子在邻国及其他地方进行活动所需的资金。

56. 在 1990 年代，阿富汗成为非法鸦片的最大生产者；1999 年，它供应的产品占世界需求量的 79%。委员会访问过的阿富汗邻国官员证实，阿富汗的鸦片制剂跨越该国边界向各方向偷运，也就是说，通过塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦、伊朗伊斯兰共和国和巴基斯坦，运至西欧、俄罗斯、甚至北美洲。这些国家的官员也证实，它们本国内的吸毒人数也在增加。这些毒品中只有 10%至 20%被截到。

57. 2000 年 7 月 27 日，塔利班最高领导人穆拉•穆罕默德•奥马尔颁布一项法令，完全禁止种植鸦片罂粟。[2] 但是，这一举动受到许多人的怀疑。有人说这是一种计策，目的是使人以为塔利班参与世界消灭、或至少减少非法毒品生产的行动。此一禁令的颁布，正值阿富汗发生 30 年来最大的旱灾，而且今年（2001 年）鸦片和海洛因的价格涨了 10 倍，这更令人持这种怀疑态度。

58. 联合国药物管制和预防犯罪办事处报告说，1998 年，阿富汗境内鸦片生产总额大约 2 500 公顿。1999 年为 4 600 公顿，差不多增加一倍。这些数字再加上 2000 年生产 3 100 公顿，似乎证实一个观点，就是塔利班积聚了庞大数量的鸦片和海洛因，它希望停止生产，以防止价格剧跌。这一情况使人怀疑穆拉•奥马

[2] 根据联合国药物管制和预防犯罪办事处的评估，自此一法令颁布后，种植罂粟的耕地面积急剧下降，从 1999 年的 91 000 公顷降至 2001 年的 12 000 公顷左右。

尔法令的真诚性。如果塔利班官员真诚希望停止鸦片和海洛因的生产，他们应该下令销毁其控制下地区现有的全部存货。

59. 在 2000 年第四季度，欧洲没收的海洛因大约 3 900 公斤；2001 年第一季度为 2 000 公斤。这些“货”大部分从阿富汗起运，这表示塔利班仍然存有大量毒品。

60. 根据联合国药物管制和预防犯罪办事处的初步调查，在阿富汗，2001 年第一季度的鸦片价格比 2000 年的鸦片上涨了 10 倍以上。平均计算，2000 年每公斤价格 26 美元，2001 年 2 月每公斤价格涨至 280 美元。在伊朗伊斯兰共和国，鸦片价格从 2000 年的 400 美元涨至 2001 年 2 月的 1 300 美元，再涨至 2001 年 3 月的 2 750 美元。估计塔利班每年从征收鸦片生产税所得收入为 1 500 万美元，到 2 700 万美元。这个估计数以一个假定为基础，就是塔利班领导人本身并没有参与毒品的生产和买卖。但是有若干报导说，塔利班官员在国内实际控制着 35 个毒品集团。如果这些报导是正确的，则塔利班从非法毒品买卖所得的收入定然大得多。

61. 根据以上所述，委员会认为国际社会应该加倍努力，以制止从阿富汗偷运毒品。为此目的，委员会认为，应对从阿富汗起运的毒品流动进行监测，并以之作为武器禁运的一个组成部分。

62. 在过去，海洛因和吗啡大部分在阿富汗境外生产，尤其是在巴基斯坦和土耳其生产。但近年来，从没收物统计数字看来，海洛因现在实际已在阿富汗国内制造。这意味乙酸酐——1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》定为应受管制的一种物质——已非法运入阿富汗。

63. 根据国际麻醉品管制局的估计，生产一公斤海洛因大约需要一至四升乙酸酐。到目前为止，在化学过程中还没有其他替代品可以代替它。鉴于阿富汗没有其他可能使用乙酸酐的工业，因此可以可靠地假定，这种物质运入阿富汗的唯一目的是要制造海洛因。

64. 因此，委员会认为，同监测武器和战争物资的运入和阿富汗生产及输出非法毒品一样，对乙酸酐的流动也应进行监测。

65. 委员会还认为，颁发乙酸酐出口许可证的制度，应受更严格的管制和审查。

E. 向塔利班提供资助

66. 据报，除鸦片制剂带来的经费之外，塔利班还从巴基斯坦境内的个人以及政党、宗教机构和商业卡特尔等私人和半私人机构得到大量财政支助，其中很多是在政府官员完全知情的情况下提供的。

67. 巴基斯坦官员称，尽管加强了海关管制，但由于《阿富汗过境贸易协定》的滥用，巴基斯坦仍然遭受巨大的收入损失。该协定允许集装箱运进卡拉奇港，再用卡车经巴基斯坦运到阿富汗，既不用缴纳关税，而且据说检验也是草草了事。因此，委员会认为，该协定也提供了规避武器禁运的机会。

68. 多年来，这种过境贸易已在阿富汗形成了日益庞大的“黑市”经济，其规模极为可观，并且牵涉到组织严密的犯罪团伙。最近由世界银行进行的一项研究估计，阿富汗与巴基斯坦间的非法边境贸易额每年高达 25 亿美元。阿富汗同其他邻国间也存在这类跨界走私活动，不过规模较小。据估计，经由阿富汗进行的这种非法贸易总额为每年 30 至 40 亿美元（药管办事处/2001 年 2 月）。该估计数如果准确的话，即意味着塔利班从该来源得到的经费要超过从贩毒获得的经费。

69. 鉴于已对塔利班实施了制裁，委员会认为，巴基斯坦完全有权在封箱前彻底检验进入并经巴基斯坦领土运往阿富汗的每一批货物。委员会还认为，根据《阿富汗过境贸易协定》进出巴基斯坦领土的所有货物均应加以管制和检验。鉴于这种“免税贸易”的规模太大，国际社会可向巴基斯坦提供专门技术援助。

70. 此外，巴基斯坦应制定一份清单，列出电视和录像机等为塔利班禁止的高价值货物以及空调和冰箱等因缺电而几乎无人使用的商品。这些货物不应得到

《阿富汗过境贸易协定》的许可。应当不折不扣地坚决执行这种管制措施，相应的检查也将加强巴基斯坦对有效武器禁运的承诺，同时减少其收入损失。

71. 有人指称沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国向塔利班提供了财政援助。据称，沙特阿拉伯至少在 1998 年前一直通过巴基斯坦向塔利班提供经费和有很多价格补贴的燃料。塔利班据称借助其与阿拉伯联合酋长国和巴基斯坦俾路支省及西北边境省的贸易商的关系，同地方和省级行政官员以及阿拉伯联合酋长国的官员建立了联系，后者从这三个国家间的庞大走私网中坐收渔利。

72. 委员会认为，应当敦促所有尚未加入大会第 54/109（1996）号决议通过的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》的国家签署、批准并充分遵守该公约。

73. 资助塔利班军事能力的其他经费据信来自其他国家和个人以及位于海湾国家及其他地区的宗教团体和组织的捐助，后者认同塔利班的目标。向塔利班提供经费的方法不是通过正规银行业务，而是通过直接交付现金和非正规的货币兑换系统，两者目前均未在管制或监测之列。

F. 监测机制

74. 委员会根据其调查结果研究了如何以最佳方式监测武器禁运和恐怖主义训练营的关闭。提出的想法多种多样，既包括建立联合国主持下的大规模实地存在，以补充和加强阿富汗邻国的现有边境管制部门，也包括任由后者尽其所能来执行禁运。

75. 即便派遣国可以提供足够的警察和/或部队，由大规模实地存在管制六国同阿富汗间边境的做法既十分昂贵又难以长期维持。鉴于六国已部署了大量的边境管制人员，这种部队的效力本身就值得怀疑。最后，六国中恐怕不会有任何国家赞成由外国部队管制其边境；边境管制毕竟是国家主权的一个关键方面。即便六国中有一个国家同意，这种做法也会证明是一柄“双刃剑”，“东道国”可以借此撒手不管，而由联合国承担全部指责。因此，委员会认为这种想法费用太大，而且既不现实又没有效力。

76. 委员会研究了另一种截然不同的做法，即完全依赖目前部署的国家边境部门，由其通过各自政府向一个小规模的协调机构报告，再由该机构向制裁委员会报告。

77. 委员会的结论是，从迅速执行、承受能力和有效性的方面看，如果能加强和支助六国目前实行的监测机制，安全理事会的要求将得到最好的满足。要想以最佳方式实行这种办法，就需要设立一个阿富汗制裁监测和协调办事处。

78. 拟设的办事处将由一名主任负责，它应包括两部分。第一部分由专家小组构成，它们同阿富汗每个临国的边境管制和反恐怖主义部门开展密切协作。这些制裁执行支助小组将首先评估能力方面存在的差距，然后协助实现边境立法、海关程序和边境管制技术的全面现代化，同时提出改进装备的建议，并安排各种培训。走访过的国家已向委员会表示，它们愿意得到这些培训，以更好执行制裁。

79. 制裁监测协调处总部除有一名主任外，还应设置业务主任和下列领域的专家干事，最好从派遣国借调：

- 非法武器贩运
- 毒品、资助和洗钱活动
- 立法和法律支助
- 反恐怖主义

80. 委员会认为，这可能是一个不断演变的进程。一旦制裁监测协调处开始有效运作，也许有必要视情况所需增减负责每个领域的人员。

81. 组织结构简图列于附件二。制裁监测协调处总部和制裁执行支助小组将需要支助人员和信息技术设备，后者还需要语文助理、车辆和无线电设备。为了人员的安全和保障以及从迅实施拟议机制，小组应设在位于阿富汗各邻国的开发计划署现有办事处。

82. 制裁监测协调处的反恐怖主义部分将负责管理对恐怖主义训练营的监测活动，办法是收集和分析提供给秘书长的所有资料，并定期广为公布这些营地的细节。这样，国际社会将能随时了解对和平与安全的这一威胁，至少直到开展现实和有成果的谈判，以实现持久政治解决。解决方案中必须纳入关闭所有恐怖主义训练设施的可核查机制和遣返非阿富汗籍恐怖主义分子的计划。

83. 该办事处将向制裁委员会提交关于核实违反制裁活动的具体报告，并酌情对有关方面进行“点名批评”。此外，该办事处还将定期提交报告，说明每个国家的边境事务部门在得到制裁执行支助小组的支助后所取得的进展情况。阿富汗的每个邻国也应定期提交关于其执行制裁情况的报告。

84. 制裁执行支助小组将负责同其东道国共同核实向其提出的其所在国境内发生违反制裁事件的指控，或者执行制裁监测协调处总部所分配的任务。制裁监测协调处将负责就违反武器禁运的事件以及关于贩毒和资助塔利班的其他有关事项，通过其主任向制裁委员会提供咨询意见和情况简介。

85. 制裁监测协调处需要同药管办事处在总部和外地两级开展密切协作，并同从事与其工作相关活动的其他组织密切协作。这种办法的目的是避免重复并确保制裁监测协调处能利用这些组织的长处，并尽可能扩大其共同努力。

86. 制裁监测协调处还宜确保它能随时了解在《瓦塞纳尔协定》主持下军备控制领域中取得的进展。委员会认为，通过这种办法，即向阿富汗邻国的边境管制部门提供支助并鼓励这些执法机构的发展，制裁监测协调处能有助于在技术一级加强协调这些国家在所讨论的领域作出的集体努力。

87. 制裁监测协调处设立后要开展的一项首要任务是详细评估每个国家的需要，包括对各国与阿富汗间的边境进行调查。

G. 拟议设立监测支助组织的地点

88. 由于安全理事会和秘书长是以纽约为基地，所以他们会觉得把阿富汗的制裁监测协调处设在联合国总部有一些优点，而对此委员会也能了解。但是，详细考虑所有优缺点之后，委员会认为应当慎重考虑将阿富汗的制裁监测协调处设在欧洲的议案，其理由如下：

- 欧洲比较接近责任区的区域国家的首府的时区，便利制裁监测协调处总部与制裁执行支助小组之间的电话联系。总部工作人员跟支助小组在正常工作时间能电话对这个小规模的组织是极端重要的，特别是在制裁监测协调处初建的几个月间。
- 在纽约联合国总部的办公空间目前显然非常珍贵，找寻适合作为制裁监测协调处总部的地点和供其拟议工作人员安家的住所可能成为重大问题，尤其是如果要迅速成立的话。
- 联合国维也纳办事处可能是一个适当的地点，因为它与所有必要的现有行政与后勤支助系统都有联系。
- 该地点可以立刻进入联合国的全球通讯网络。
- 维也纳机场在与责任区域的各首府之间提供快速和便利的连接。
- 维也纳已经是药管办事处、欧安组织和瓦塞纳尔安排秘书处的所在地，而这些是制裁监测协调处需要保持联系与合作的组织。
- 在一个欧洲城市，即使是维也纳，其间接费用，特别是工作人员开支，仍然会低于纽约。

四. 结论

89. 对塔利班施加的制裁必须视为联合国为了确保阿富汗的和平与稳定而制定的一揽子方案的一部分，并将其作为这个方案的一部分来执行。因此，这项制裁、寻求政治解决办法的努力以及人道主义和经济方

面的努力，都必须视为一个整体，作为整体战略的一部分来推行，在阿富汗促成一个有广泛基础的责任政府。

90. 除非执行制裁的会员国全心全意地执行，否则任何制裁的监测都不可能有效。这句话尤其适用于与阿富汗接壤的六个国家，即中国、伊朗伊斯兰共和国、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。的确，执行制裁必须依赖主要是与阿富汗接壤的国家的意志和主动。不过，大多数这些国家的能力不足，绝对需要与它们实际接触，才能够加强和发展它们的监测机制，并同时容许不断地评估能力和跟进制裁的执行情况。

91. 六国都一致向委员会表示将遵守第 1267（1999）号决议和第 1333（2000）号决议，并且在通过边防部门实施安理会决议的要求。它们的边防组成各不相同，但总的来说是由海关、边防卫士或警察、国安部人员等组成。

92. 这些边防部门的效能参差不齐，端视其培训、拥有的设备和其他地方因素如辅助性的立法而定。它们都表示欢迎国际协助提高其部门打击有组织犯罪、毒品和武器的贩卖以及非法移民的能力。

93. 鉴于对塔利班实施的制裁，委员会认为巴基斯坦完全有权对通过其国境运往阿富汗的每一批货物在其封装前进行切实的检查。委员会还认为，按照阿富汗过境贸易协定，所有货运在进入和离开巴基斯坦领土时都应当受巴基斯坦控制和检查。此项“无关税贸易”的规模很大，使巴基斯坦可从国际社会提供的专家技术援助受益

94. 委员会断定，这项军火禁运和恐怖主义分子训练营地关闭情况可通过利用现有的机制——阿富汗每个邻国都有——来加以监测，再在每个国家派驻强制执行制裁支助小组，这是最佳的办法之一。这些支助小组由海关、边界安全和反恐怖主义等方面的专家组成，应当成为制裁监测和协调办事处的实地工作力量。

95. 这些支助小组将由制裁监测和协调办事处总部协调。总部有专家工作人员，能够支援实地支助小组的工作，并委派这些小组核实及报告有关破坏制裁的指摘。建议的组织可作为日后制裁监测所需人员的核心。

五. 建议

96. 委员会建议成立联合国阿富汗制裁监测和协调办事处——详见上文，包含总部和强制执行制裁支助小组，与阿富汗邻国的边防各部门一道工作。

97. 为了运作顺利，应当考虑把阿富汗制裁监测和协调办事处设在欧洲，也许在联合国维也纳办事处。

98. 考虑到安全和执行速度，委员会建议把提议设立的强制执行制裁支助小组设在阿富汗邻国现有的联合国办事处。

99. 委员会建议紧急考虑禁运指定的装甲车所用的飞机透平油和特别的油及润滑剂。

100. 委员会建议，醋酸酐的流动情况以及武器和战争物资流入阿富汗和非法药物流出阿富汗的情况都应当予以监测。

101. 委员会建议适当考虑关于以制裁监测和协调办事处作为日后制裁监测所需人员的核心的建议。

102. 委员会建议敦促向尚未加入大会第 54/109 号决议通过的《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》的所有国家签署、批准和完全遵守这个《公约》。

附件一

联阿特派团在整个国际武器管制的框架下应考虑的武器管制措施

优先 1

1. 管制武器经纪人和运输代理的措施。

2. 登记空运公司及核证其运送货物的措施。

3. 要求运输武器的公司提出飞行计划。

4. 制定法律，将谎报最终使用者证件、货运文件、船货清单和飞行计划者以触犯刑法对待。

5. 预警系统和卫星侦察。

优先 2

6. 印发违反有关最终使用者证件的资料，包括参与把未经核可而将武器转运给第三方的公司、国家和个人的名称。

7. 定期评估武器禁运的法律制度，以监测其执行情况，旨在作出预警。因此应派遣专家小组对具体违规案件进行调查并分析他们的调查结果。

优先 3

8. 在新生产的武器上作记号。

9. 购买武器的定金。

10. 建立一个国际中心，负责收集关于军备转手的信息。建立一种国际机制是极端重要的，这样可以定期记录武器的销售、购买和生产。

优先 4

11. 更加严肃地进行联合国常规武器登记处的工作。

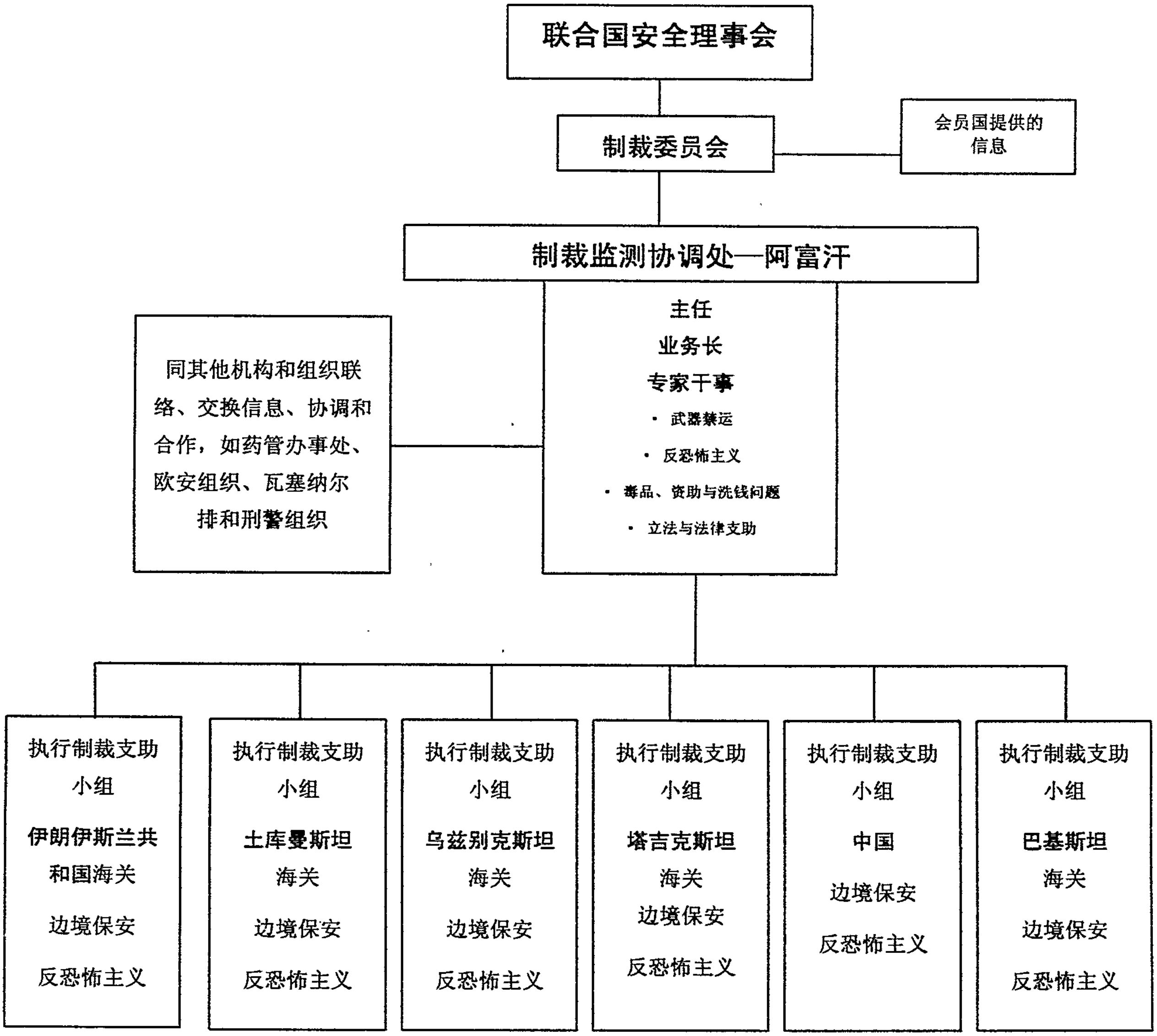
12. 就武器经纪人的活动制定一项具有约束力的国际协定进行谈判（经纪人是指那些从事购买、销售、谈判、登广告、推销和运输所有军事和半军事服务和设备的个人和公司）。

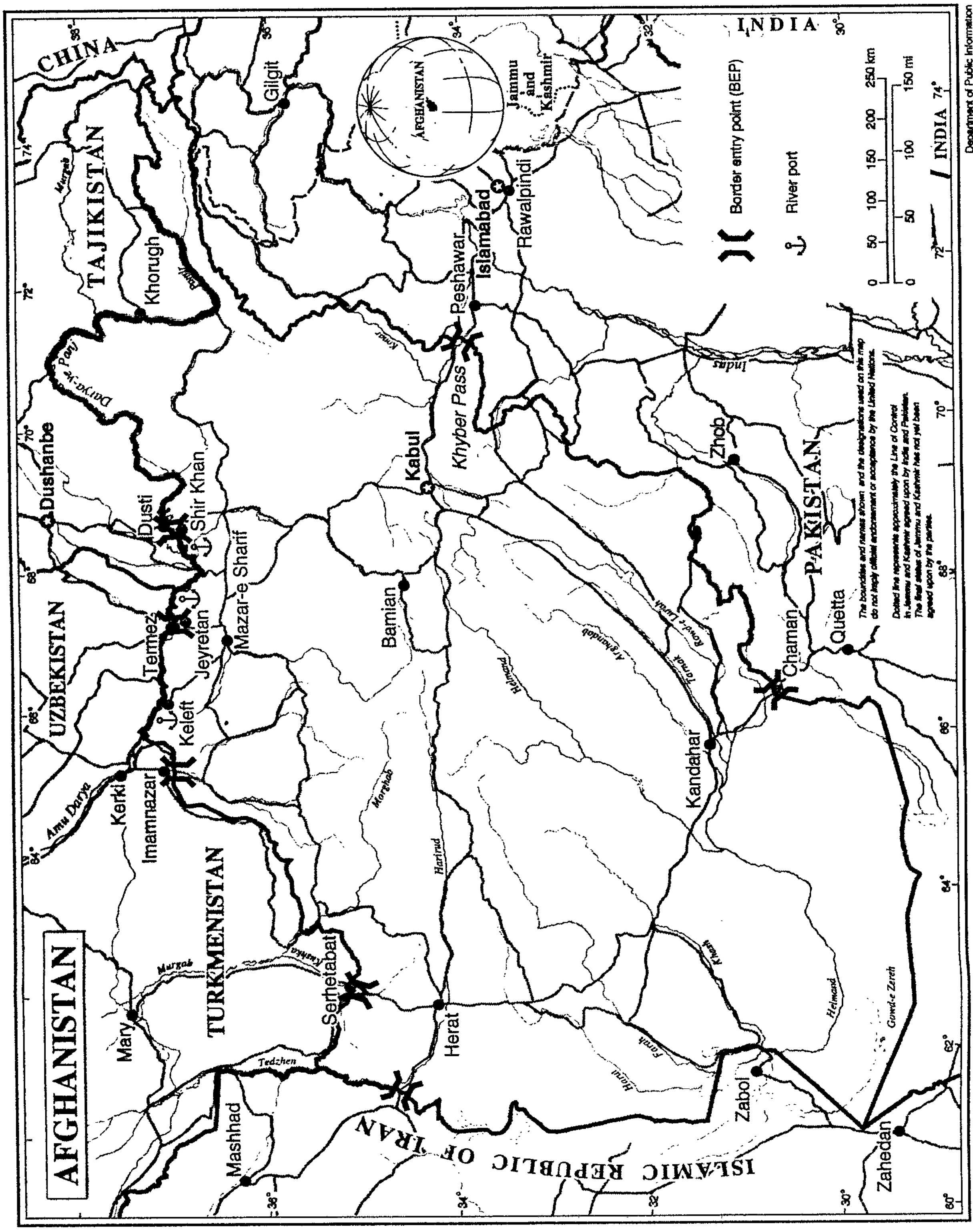
13. 武器禁运股。应当在该股配备关于武器贩卖、资金流动和海关管制、两用技术的专家和法律顾问。该股也应当作为违规和违法事件资料库的存放地点。

14. 管理雇用军和私人保安公司的措施。

附件二

制裁阿富汗监测机制的组织略图





Map No. 4167 UNITED NATIONS
May 2001

Department of Public Information
Cartographic Section